Public Safety Canada | Sécurité publique Canada

BÂTIR UN CANADA SÉCURITAIRE ET RÉSILIENT

Sécurité publique Canada

Évaluation du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs 2017-2018

Rapport

Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2018

No de cat. : PS4-244/2018F-PDF
ISBN: 978-0-660-27737-0

Ce matériel peut être reproduit sans permission à des fins non commerciales à condition d'en citer la source.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF i

1. INTRODUCTION 1

2. PROFIL 1
2.1 Contexte 1
2.2 Objectifs du programme 2
2.3 Rôles et responsabilités 2
2.4 Ressources 3
2.5 Modèle logique 3

3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION 3
3.1 Objectif 3
3.2 Portée 4
3.3 Méthodologie 4
3.4 Limites 5

4. CONSTATATIONS 5
4.1 Pertinence 5
4.2 Rendement – Efficacité de la conception et de la mise en œuvre du Cadre 6
4.3 Rendement – Efficience et économie concernant la gestion des coûts de sécurité des événements internationaux majeurs 12

5. CONCLUSIONS 16
5.1 Pertinence 16
5.2 Rendement – Efficacité 17
5.3 Rendement – Efficience et économie 18

6. RECOMMANDATIONS 18

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION 19

ANNEXE A : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DU SOMMET DES LEADERS NORD-AMÉRICAINS DE 2016 21

ANNEXE B : MODÈLE LOGIQUE 22
ANNEXE C : DOCUMENTS EXAMINÉS 23

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de 2017-2018 de la Politique-cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs (EIM) (ci-après appelée le Cadre). Le Cadre est un programme de contribution créé en juin 2001 pour fournir une aide financière aux administrations hôtes pour les coûts supplémentaires, extraordinaires, raisonnables et justifiables liés aux services de police et de sécurité engagés en appui aux opérations de sécurité dirigées par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour les EIM. Deux types d'événements sont admissibles en vertu du Cadre : les événements prédésignés et ceux qui répondent à trois critères d'admissibilité précis. Le Cadre a été évalué pour la dernière fois en 2012-2013.

Ce que nous avons examiné

L'évaluation portait sur la pertinence du Cadre, sa conformité avec la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor, la clarté des rôles et des responsabilités des partenaires, la mesure dans laquelle les révisions de 2014 de la politique et des modalités du programme ont atteint les objectifs prévus et la mesure dans laquelle les mesures du rendement actuelles sont pertinentes pour la prise de décisions. L'évaluation visait la période de 2013-2014 à 2016-2017.

Ce que nous avons constaté

Pertinence

L'évaluation a révélé qu'il existe un besoin continu pour le Cadre puisque les administrations hôtes continuent d'avoir besoin d'une aide financière fédérale pour appuyer les plans de sécurité dirigés par la GRC. Le Cadre est harmonisé avec les priorités, les rôles et les responsabilités de Sécurité publique Canada (SP) et du gouvernement fédéral.

Rendement – Efficacité de la conception et de la mise en œuvre du Cadre

L'évaluation a révélé que le Cadre, une fois activé, fournit un mécanisme clair et structuré pour le remboursement des coûts liés aux services de police et de sécurité aux administrations hôtes. Cependant, l'applicabilité du Cadre est limitée en raison des critères utilisés pour désigner un événement et évaluer l'admissibilité des coûts. Ces lacunes ont une incidence sur l'applicabilité du Cadre et sa capacité à répondre aux exigences en matière de coûts de sécurité pour les événements actuels et futurs.

Les rôles et responsabilités des principaux partenaires responsables de l'application du Cadre étaient généralement bien définis, bien compris et respectés. Cependant, il est nécessaire de mieux communiquer les rôles de SP et de la GRC en ce qui concerne l'activation du Cadre.

Bien que la collaboration entre les organismes fédéraux se soit améliorée pendant le Sommet des leaders nord-américains (SLNA) de 2016, les échéanciers de planification serrés ont

continué d'avoir des répercussions négatives sur les activités de collaboration, ce qui témoigne du besoin d'assurer une compréhension commune des rôles et des responsabilités de tous les partenaires, au-delà de SP et de l'administration hôte.

L'évaluation a révélé que l'expert-conseil pair (ECP) et le vérificateur indépendant ont ajouté de la valeur et ont aidé SP à s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance et de remise en question. Ils ont été jugés utiles pour l'administration du Cadre ainsi que pour le Ministère et l'administration hôte. Les deux fonctions ont contribué à accroître la responsabilisation envers les Canadiens, la transparence du Cadre, la transparence pour l'administration hôte et le degré d'assurance pour SP en ce qui concerne la responsabilité de gestion.

De plus, l'évaluation a permis de déterminer que le Cadre avait une stratégie de mesure de rendement incluant des indicateurs et cibles appropriés; toutefois, la collecte de données, l'analyse et la production de rapports ne sont pas effectuées de façon uniforme. Cela peut être dû à un manque de ressources affectées à la gestion du Cadre entre les EIM.

Rendement – Efficience et économie de la gestion des coûts de sécurité des EIM

L'évaluation a permis de cerner deux autres programmes de contribution fédéraux qui appuient les coûts extraordinaires de police engagés par les administrations hôtes pour les événements internationaux majeurs, soit le Programme des coûts extraordinaires des services de police dans la région de la capitale nationale (PCESPCN) (géré par SP)[1]; et le *Cadre pour la gestion et le financement des sommets de nature internationale dirigés par le premier ministre* de 1996 (géré par Affaires mondiales Canada). Bien que ces programmes aient été jugés complémentaires et qu'ils comblent des lacunes dans l'applicabilité du Cadre, une approche centralisée du gouvernement du Canada pour l'organisation d'événements internationaux pourrait réduire davantage les pratiques non efficientes.

De multiples facteurs influent sur les coûts des EIM, y compris le délai entre l'annonce officielle et la date de l'événement, ainsi que l'emplacement de ce dernier. Les coûts du personnel, de l'exploitation et de l'entretien étaient les principaux facteurs de coûts du SLNA de 2016. La capacité de SP à réduire les coûts se situait à la phase de planification à travers l'exercice de sa fonction de remise en question. On a constaté des pratiques non efficientes dans l'approvisionnement et la gestion des biens, particulièrement en ce qui concerne les processus relatifs aux biens acquis de l'inventaire des biens de la GRC et à ceux qui y sont retournés.

[1] Le PCESPCN rembourse les coûts liés aux services policiers qui sont extraordinaires, justifiables et raisonnables propres à la région de la capitale nationale. Les activités admissibles sont celles qui sont jugées nécessaires par le Service de police d'Ottawa pour assurer une sécurité publique supplémentaire au-delà des services de police municipaux habituels requis dans une ville de taille semblable et qui ne sont pas nécessairement liées à des événements internationaux. Les principaux événements admissibles dans le cadre de ce programme sont la fête du Canada, le jour du Souvenir, les manifestations dans la capitale nationale, les événements spéciaux, les veillées et les visites des membres de la royauté, des chefs d'État et des dignitaires.

Recommandations

Compte tenu de l'engagement continu du Canada à l'égard de l'organisation d'événements internationaux et des risques connexes en matière de sécurité, la sous-ministre adjointe du secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime devrait :

1. Examiner les critères de désignation des événements existants pour assurer la souplesse nécessaire pour respecter et valider les objectifs généraux du Cadre.
2. Réévaluer les critères d'admissibilité des coûts pour s'assurer qu'ils tiennent compte du risque et établir un équilibre approprié entre le contrôle et la souplesse afin d'aider les administrations à organiser des événements internationaux majeurs.
3. Veiller à ce que l'information sur le rendement soit recueillie et communiquée afin d'appuyer la prise de décisions en temps opportun basée sur des faits.

Réponse et plan d'action de la direction

La gestion du programme accepte toutes les recommandations et mettra en œuvre un plan d'action.

1. INTRODUCTION

Le rapport présente les résultats de l'évaluation de 2017-2018 de la Politique-cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs (EIM) (ci-après appelée le Cadre). L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* et à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor du Canada (CT) et conformément au paragraphe 42.1(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.[2] Le Cadre a été évalué pour la dernière fois en 2012-2013.

2. PROFIL

2.1 Contexte

Le Cadre est un programme de contribution[3] créé en juin 2001 afin d'offrir un allégement financier aux administrations hôtes pour la prestation de services de police et/ou de sécurité supplémentaires, extraordinaires, raisonnables et justifiables[4] en appui aux opérations de sécurité dirigées par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour un EIM. Les EIM nécessitent des mesures de sécurité importantes et l'aide de multiples administrations et organismes de tous les ordres de gouvernement afin de protéger les représentants étrangers, les citoyens et les collectivités canadiennes hôtes de tels événements. Avant 2000, les administrations provinciales, territoriales et municipales[5] (administrations hôtes) qui participaient à des EIM dirigés par le gouvernement fédéral couvraient les coûts de sécurité supplémentaires à même leurs propres budgets. En 2000, le gouvernement fédéral a reconnu que ces coûts n'étaient plus viables pour les administrations hôtes étant donné le niveau de sécurité accru requis.

Deux types d'EIM sont admissibles en vertu du Cadre, soit les événements prédésignés et ceux qui sont désignés après avoir satisfait à trois critères d'admissibilité précis. Les événements prédésignés sont organisés par le premier ministre (PM) ou un ministre fédéral et font intervenir plusieurs chefs d'État ou de gouvernement. Ces événements présentent un niveau élevé de menace et nécessitent l'appui d'autres administrations au chapitre de la sécurité. Les sommets de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), les réunions des chefs de gouvernement du Commonwealth, les sommets de type G7/20, le Sommet des leaders nord-américains (SLNA), les sommets de la Francophonie, l'Organisation des États américains (OEA), le Sommet des Amériques et les réunions entre le premier ministre et le président des États-Unis sont des exemples d'événements prédésignés.

D'autres événements peuvent être désignés comme des EIM en vertu du Cadre s'ils satisfont aux trois conditions suivantes :

1. l'événement a lieu au Canada et est organisé par le PM ou un ministre;
2. la GRC est le principal organisme de sécurité responsable de l'événement;

---

[2] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/page-10.html?txthl=42.1#s-42.1
[3] https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/cntrng-crm/plcng/vnt-scrty-fr.aspx
[4] Les services de sécurité comprennent les services policiers, les ambulanciers paramédicaux, les services d'incendie et les travaux publics.
[5] Les « *administrations provinciales, territoriales et municipales* » (les administrations) comprennent les administrations provinciales, territoriales, régionales, locales et municipales qui fournissent des services de police et/ou des services de sécurité à l'appui d'une opération de sécurité dirigée par la GRC pour un événement international majeur.

3. l'évaluation des menaces menée par les partenaires fédéraux révèle un risque important pour la sécurité.

D'après les recommandations découlant de l'évaluation de 2012-2013, une nouvelle politique-cadre et des modalités révisées ont été approuvées et mises en œuvre en avril 2014. Un changement clé a été la création d'un poste d'expert-conseil pair (ECP), qui vise à renforcer la fonction de remise en question du programme en conseillant SP sur les besoins opérationnels associés aux ressources demandées par l'administration hôte au cours de l'étape de planification de l'événement et d'approvisionnement pour s'assurer qu'ils sont justifiables et raisonnables.

2.2 Objectifs du programme

L'objectif du Cadre est de faciliter la collaboration avec les administrations hôtes en les remboursant pour les coûts supplémentaires, extraordinaires, justifiables et raisonnables des services de police et de sécurité engagés en appui aux opérations de sécurité dirigées par la GRC pour un EIM.

2.3 Rôles et responsabilités

Le tableau ci-dessous présente un aperçu des rôles et des responsabilités des partenaires qui participent généralement à l'application du Cadre.

Tableau 1 – Rôles et responsabilités des partenaires

Organisations	Rôles et responsabilités
Sécurité publique Canada (SP)	• Dirige les demandes d'activation pour la désignation des EIM en collaboration avec les agences centrales. • Négocier les coûts supplémentaires et extraordinaires des services de police et de sécurité avec les administrations hôtes. • Établir et gérer les accords de contribution avec les bénéficiaires admissibles. • Gérer le rendement financier du programme de contribution et des procédures connexes. • Exercer une fonction de remise en question pour les coûts de sécurité soumis aux fins de remboursement, afin d'assurer l'uniformité ainsi que la conformité avec les plans de sécurité menés par la GRC et de déterminer l'admissibilité des demandes dans le cadre d'un processus de vérification des bénéficiaires.
Gendarmerie Royale du Canada (GRC)	• Déterminer avec d'autres partenaires fédéraux la nature, l'ampleur et la complexité d'un EIM. • Diriger la planification de la sécurité, les opérations et la coordination des exigences en matière de sécurité opérationnelle d'un EIM avec les partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux.
Affaires mondiales Canada (AMC)	• Coordonner le décret pris en vertu de la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales* afin d'exiger l'immunité et les privilèges pour les représentants étrangers. • Gérer l'organisation et la logistique des EIM. • Fournir des conseils stratégiques en mettant sur pied un bureau de gestion des sommets pour les EIM, au besoin.
Bureau du Conseil privé (BCP)	• Collaborer avec SP et les organismes centraux en ce qui concerne la demande de désignation d'EIM. • Obtenir la lettre de recommandation du PM approuvant la désignation d'EIM.
Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	• Collaborer avec les partenaires fédéraux en ce qui concerne la demande de désignation d'EIM. • Évaluer et approuver les demandes de financement et de crédits après l'approbation de la

	demande de financement par le PM/Cabinet.
Finances Canada (FC)	• Collaborer avec SP et les organismes centraux en ce qui concerne la demande de désignation d'EIM. • Fournir une orientation sur les processus stratégiques et les processus d'autorisation financière.
Bénéficiaires admissibles*	• Fournir des services de police et des services de sécurité à l'appui de la GRC; établir des estimations initiales alignées sur les hypothèses de planification de la GRC. • Négocier et établir des protocoles d'entente (PE) avec les organisations contractantes. • Préparer et présenter les coûts supplémentaires de la sécurité en vue du remboursement.

* Les bénéficiaires admissibles peuvent être les provinces, les territoires, les municipalités ou les services de police établis par ces administrations ou d'autres organismes liés à la sécurité.

2.4 Ressources

Depuis sa création en 2001, le Cadre a été appliqué à 12 EIM et a fourni environ 260 millions de dollars pour aider les administrations hôtes à assumer les coûts de sécurité admissibles engagés pour des EIM désignés tenus au Canada. Pour le SLNA de 2016, des coûts admissibles de 4,8 M$ ont été remboursés à l'administration hôte (annexe A). Les renseignements financiers détaillés concernant les coûts d'administration du Cadre ne font pas l'objet d'un suivi continu. Toutefois, les coûts administratifs du programme du SLNA de 2016 étaient de 215 857 $. Cela représente 4.5% de la contribution totale versée dans le cadre du SLNA de 2016 et comprend les salaires du personnel de SP et les contrats pour l'ECP et le vérificateur indépendant.

2.5 Modèle logique

Le modèle logique qui se trouve à l'annexe B illustre les activités à mener et les extrants nécessaires pour atteindre l'objectif ultime du Cadre, soit l'organisation en toute sécurité des EIM au Canada. La réalisation de cet objectif est facilitée par l'atteinte des résultats intermédiaires suivants :

- une saine gestion des coûts de sécurité supplémentaires admissibles engagés pour des EIM désignés;
- l'engagement précoce du gouvernement fédéral auprès des administrations pour faire progresser les activités de planification et d'approvisionnement rentables;
- les administrations disposent des ressources supplémentaires en matière de sécurité (c.-à-d. biens, équipement, personnel) qui sont nécessaires pour appuyer les opérations de sécurité dirigées par la GRC.

3. AU SUJET DE L'ÉVALUATION

3.1 Objectif

L'objectif principal de l'évaluation est de fournir une analyse neutre et fondée sur des données probantes de la conception et de la mise en œuvre du Cadre. À cette fin, l'évaluation a examiné :

- la pertinence du Cadre;
- l'efficacité de l'approche pangouvernementale à l'égard de l'application du Cadre;

- la conformité du Cadre avec la *Politique sur les paiements de transfert* du CT;
- la mesure dans laquelle les révisions des modalités de 2014 ont atteint leurs objectifs;
- la mise en œuvre et la pertinence des mesures du rendement actuelles à l'appui de la prise de décisions fondées sur des données probantes.

3.2 Portée

L'évaluation portait sur la période de 2013-2014 à 2016-2017. Bien que le Sommet des leaders nord-américains (SLNA) tenu à Ottawa le 29 juin 2016 ait été le seul EIM à se qualifier en vertu du Cadre au cours de la période visée par l'examen, plusieurs autres événements tenus au Canada ne répondaient pas aux critères d'admissibilité au financement du Cadre. Par conséquent, l'analyse de l'administration et de la mise en œuvre du Cadre a porté principalement sur le SLNA de 2016. Quatre autres événements qui n'étaient pas admissibles en vertu du Cadre[6] ont également été examinés afin d'analyser l'applicabilité du Cadre. Aux fins de la présente évaluation, le terme « EIM » sert à faire la distinction entre les événements désignés en vertu du Cadre et ceux qui ne sont pas couverts par ce programme.

3.3 Méthodologie

L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* et à la *Directive sur les résultats* de 2016 du CT.

3.3.1 Sujets d'évaluation et enjeux fondamentaux

Tableau 2 – Sujets d'évaluation et enjeux fondamentaux

Sujets d'évaluation	Enjeux fondamentaux
Pertinence	• Besoin continu. • Harmonisation avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et du Ministère.
Rendement – Efficacité	• Conformité avec *la Politique sur les paiements de transfert* du CT. • Clarté des rôles et des responsabilités des partenaires. • Mise en œuvre et pertinence de la Stratégie de mesure du rendement (SMR).
Rendement – Efficience et économie	• Possibilité de chevauchement et/ou de synergie avec d'autres programmes ou initiatives fédéraux. • Principaux facteurs de coûts associés aux EIM. • Mesures prises pour améliorer l'efficience et l'économie.

[6] La Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de 2016, la réunion régionale de 2017 de l'ONU sur la réduction des catastrophes et le rétablissement, la visite royale lors de la fête du Canada de 2017 et la Conférence sur le maintien de la paix de 2017.

3.3.2 Sources de données

La collecte de données pour l'évaluation a eu lieu de juillet à novembre 2017 et comprenait les sources suivantes :

- **Examen de documents** : comprenait des rapports, des études et des constatations pertinents, ainsi que des comptes rendus des ateliers d'examen interne récemment menés par la direction du programme pour évaluer le rendement du Cadre pendant le SLNA de 2016. La liste complète des documents consultés se trouve à l'annexe C.

- **Entrevues** : Au total, 20 entrevues ont été menées auprès du personnel du programme de SP et de la haute direction, d'autres partenaires fédéraux[7] et de l'administration hôte, du vérificateur indépendant et de l'ECP pour le SLNA de 2016. Les entrevues ont servi à évaluer la pertinence et l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre du Cadre et à déterminer les pratiques exemplaires éventuelles.

- **Analyse du rendement et de l'information financière** : L'évaluation a permis d'examiner les données sur le rendement du Cadre et d'analyser l'information financière disponible afin d'évaluer l'efficience et l'économie de la gestion des coûts de l'EIM.

3.4 Limites

La taille de l'échantillon des événements pouvant faire l'objet d'une analyse était faible, car un seul EIM a eu lieu pendant la période à l'étude. Par conséquent, l'évaluation était limitée dans sa capacité d'évaluer pleinement l'incidence des révisions des modalités de 2014.

4. CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

Le Cadre répond à un besoin continu. En raison de l'augmentation des coûts de sécurité des EIM, les administrations hôtes continuent d'avoir besoin d'une aide fédérale pour couvrir les coûts des services de police et d'autres mesures de sécurité à l'appui des plans de sécurité dirigés par la GRC. Le Cadre s'aligne sur les priorités, les rôles et les responsabilités de SP et du gouvernement fédéral.

À la suite des manifestations mobilisées à grande échelle lors du Sommet de l'Organisation mondiale du commerce de 1999 à Seattle et des réunions annuelles de 2000 du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à Washington (D.C.), sans parler de la montée du terrorisme mondial dans la foulée des attentats du 11 septembre, les exigences en matière de sécurité associées à la tenue d'événements internationaux majeurs ont augmenté considérablement. Pour régler ce problème, le gouvernement du Canada a élaboré la politique-cadre afin de fournir une aide financière liée aux coûts de sécurité aux administrations qui organisent des réunions internationales dirigées par le PM ou un ministre; la politique-cadre a été

[7] GRC, SCT, BCP et AMC

approuvée en 2001. Les menaces qui sous-tendent cette politique persistent dans le contexte mondial d'aujourd'hui, tout comme l'engagement du Canada à accueillir des EIM, comme le Sommet du G7.

La *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*[8] de 2005 stipule qu'à l'échelon national, le ministre assume un rôle de premier plan en matière de sécurité publique et de protection civile. Le discours du Trône de décembre 2015[9] a réitéré l'engagement du gouvernement à accroître la sécurité des Canadiens et à renforcer ses relations avec ses alliés, comme les partenaires du G7. Le Sommet du G7 de 2018 sera tenu au Canada cette année, et il s'agit d'un événement prédésigné en vertu du Cadre. En fournissant une aide financière pour assurer des mesures de sécurité suffisantes pour le G7, et d'autres EIM, le Cadre s'aligne sur le mandat du Ministère et appuie les priorités du gouvernement fédéral et de SP pour un Canada sécuritaire et résilient.

4.2 Rendement – Efficacité de la conception et de la mise en œuvre du Cadre

4.2.1 Conformité avec la *Politique sur les paiements de transfert* du CT

Le Cadre fournit un mécanisme clair et structuré pour le remboursement des coûts des services de police et de sécurité aux administrations locales et comporte des fonctions de remise en question suffisantes pour assurer la surveillance. Cependant, l'applicabilité du Cadre est limitée en raison des critères utilisés pour désigner les événements qui ne sont pas préétablis comme étant admissibles en vertu du Cadre. On a également constaté un manque de souplesse dans la détermination de l'admissibilité des coûts selon les modalités. Ces limites ont une incidence sur la capacité du Cadre à répondre aux exigences en matière de coûts de sécurité pour les événements actuels et futurs.

En tant que programme de subventions et de contributions, le Cadre est administré conformément à la *Politique* et à la *Directive sur les paiements de transfert* du CT. La section 3.6 de la politique précise que le gouvernement est déterminé à s'assurer que les programmes de paiements de transfert sont conçus, mis en œuvre et gérés de façon équitable, accessible et efficace pour toutes les parties concernées. La section 3.7 exige que les programmes soient gérés en tenant compte des risques, en maintenant un bon équilibre entre le contrôle et la souplesse, et en établissant une combinaison appropriée de bonnes pratiques de gestion, d'administration simplifiée et d'exigences claires en matière de rendement. À cette fin, l'évaluation a permis de déterminer si le Cadre répond suffisamment aux exigences en matière de coûts de sécurité des EIM actuels et futurs. Elle a également examiné les facteurs qui influent sur l'applicabilité du Cadre en ce qui a trait à l'admissibilité des événements et des coûts, et elle a évalué l'efficacité des fonctions de remise en question pour assurer une surveillance appropriée.

Admissibilité des événements

De multiples répondants ont soulevé les préoccupations suivantes au sujet des critères utilisés pour désigner un événement en vertu du Cadre :

[8] http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/P-31.55/index.html
[9] https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/campagnes/discours-trone/realiser-vrai-changement.html

1. Sous la **direction du PM ou d'un ministre :** Les personnes interrogées ont indiqué que, dans la réalité d'aujourd'hui, tous les événements exigent une certaine forme de sécurité et qu'une évaluation des risques de menace devrait être effectuée, que les événements soient menés ou non par le PM ou un ministre. On a également suggéré que le Cadre tienne compte de la définition des personnes jouissant d'une protection internationale (PPI)[10] conformément au *Code criminel* du Canada, plutôt que de celle des chefs d'État. La GRC est responsable de la sécurité des PPI et de la planification de la sécurité des EIM lorsque le Cadre est activé.
2. **Risque important pour la sécurité :** Les personnes interrogées étaient d'avis qu'il fallait clarifier la définition de « risque important » et ont remis en question sa pertinence comme critère pour la désignation d'un événement en vertu du Cadre. Elles ont déclaré que l'évaluation des risques est un processus continu et que les résultats peuvent changer à tout moment avant ou pendant un événement. Cela signifie qu'un événement peut être évalué comme ne présentant aucune menace pour la sécurité à l'étape de la planification, mais qu'il peut faire l'objet de mesures de sécurité importantes en raison de changements touchant le lieu, l'ordre du jour ou le contexte géopolitique de l'événement. De plus, les personnes interrogées ont indiqué que tous les événements – désignés ou non – devraient faire l'objet d'une évaluation des risques de menace, que la GRC soit responsable de la sécurité de l'événement ou non.

Au cours de la période d'évaluation, quatre (4) événements ne répondaient pas aux critères d'admissibilité pour la couverture du Cadre. Le tableau ci-dessous présente ces quatre événements, les raisons pour lesquelles ils n'ont pas satisfait aux critères et les mesures prises (le cas échéant) pour alléger le fardeau financier lié à l'augmentation des coûts de sécurité imposés aux administrations locales.

Tableau 3 – Exemples d'événements récents non admissibles à la couverture du Cadre

Évènement	Raison de non-admissibilité	Mesures prises pour couvrir les coûts
Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de 2016	L'évènement n'a pas atteint le seuil de sécurité	Les coûts de sécurité de cet évènement ont été remboursés au moyen d'une réclamation contre l'état.
Réunion régionale de 2017 de l'ONU sur la réduction des catastrophes et le rétablissement	La GRC n'a pas été désignée comme organisme responsable de la sécurité, car l'immunité et les privilèges n'étaient pas nécessaires.	Le Centre des sciences pour la sécurité de Recherche et développement pour la défense Canada (CSS de RDDC) a payé les coûts de sécurité (30 000 $) dans le cadre de son soutien à l'initiative de sûreté et de sécurité, y compris son soutien direct à cet événement.
Visite royale lors de la fête du Canada de 2017	L'événement n'était pas inscrit comme événement prédésigné et ne satisfaisait pas aux critères des événements dirigés par le PM ou un ministre.	Les coûts de sécurité de cet événement seront remboursés dans le cadre des activités admissibles couvertes par le PCESPCN.

[10] Selon la définition de l'article 2 du *Code criminel*, les PPI comprennent, sans s'y limiter, les chefs d'État étrangers, les chefs de gouvernement, les ministres des Affaires étrangères et les membres de la famille accompagnant ces fonctionnaires.

Conférence sur le maintien de la paix de 2017	L'événement n'a pas atteint le seuil de sécurité.	Le ministère de la Défense nationale (MDN) était responsable de cet événement. On ne sait pas si les coûts des services de police ont été remboursés.

Bien que ces événements ne soient pas admissibles en vertu du Cadre, la Réunion régionale de 2017 de l'ONU sur la réduction des catastrophes et le rétablissement et la Visite royale lors de la fête du Canada ont été financés dans le cadre d'autres programmes fédéraux. Selon ces données et les personnes interrogées, le Cadre ne tient pas suffisamment compte des coûts de sécurité en raison de ses critères d'admissibilité restreints. Un cadre plus souple pourrait être requis pour tenir compte de divers facteurs pouvant avoir une incidence sur la sécurité des événements et pour permettre que les petits et les grands événements soient admissibles, même s'ils ne sont pas dirigés par le premier ministre ou un ministre.

Admissibilité des coûts

Les coûts admissibles sont décrits en détail dans les modalités du Cadre[11] et dans les accords de contribution établis avec les administrations hôtes.

En ce qui concerne les coûts du personnel, l'article 15.1 des modalités porte sur les salaires réguliers et les avantages sociaux des membres de l'équipe spécialisée de planification à temps plein et décrit les conditions requises pour rembourser ces coûts admissibles. Selon l'article 15.1.3, le bénéficiaire doit montrer que les postes des employés affectés à l'équipe spécialisée de planification à temps plein sont dotés par d'autres employés pour que ces coûts soient remboursés. Les répondants ont indiquées que cette disposition était un obstacle à l'obtention d'une indemnisation pour les coûts du personnel affecté à l'équipe de planification du SLNA de 2016. Un rapport d'activités rédigé par le récipiendaire, suite au SLNA de 2016, indiquait que le court délai pour la planification des événements, la difficulté de trouver le niveau d'expertise approprié requis et les demandes de dotation préexistantes au sein de l'organisme récipiendaire empêchaient le remplacement des postes dont les titulaires étaient affectés à la phase de planification du SLNA de 2016.

Le rapport a également établi que des dépenses supplémentaires avaient été engagées découlant directement du SLNA de 2016 pour les heures de travail non admissibles[12] des agents de police affectés à l'EIM. Ces heures n'étaient pas couvertes par l'accord de contribution et n'ont donc pas été déclarées dans les dépenses remboursables.

Un rapport d'activités préparé par le récipiendaire suite au SLNA de 2016 indiquait que les administrations locales et les autres fournisseurs de services devraient être indemnisés pour les coûts associés au soutien d'un EIM et que cela devrait s'étendre au-delà des coûts de sécurité pour inclure les coûts liés aux services d'incendie, aux ambulanciers paramédicaux et à l'équipe spécialisée de planification (même si des remplaçants n'ont pas occupé les postes). Les personnes

[11] Voir la section 2.2 – Définitions; la section 7 – Activités admissibles par phase; et la section 15 – Coûts de sécurité supplémentaires admissibles.
[12] Il a été signalé que bon nombre de ces heures de travail appuyaient le SLNA aux dépens des fonctions policières de base prévues dans son mandat.

interrogées ont en outre appuyé ce point de vue et ont déterminé que le fait de ne pas rembourser ces coûts pénalisait le bénéficiaire et que l'impact négatif serait plus important pour les petites villes que pour les grandes villes. Il est à noter que le rapport d'activités recommandait qu'un taux de fardeau administratif de 10 % du montant total des demandes remboursables soit permis compte tenu de ces types de coûts engagés par l'administration hôte.

Parmi les autres problèmes d'admissibilité des coûts, le libellé des modalités du Cadre porte principalement sur les services de police. Les répondants ont soulevé des préoccupations au sujet de la nécessité pour les services d'incendie et les paramédicaux d'embaucher du personnel supplémentaire pour répondre à leurs besoins pour le SLNA de 2016 et du fait que ces coûts n'étaient pas admissibles à un remboursement. L'élargissement du libellé de l'article 15.37 de l'accord de contribution permettrait à ces services d'urgence d'obtenir des ressources supplémentaires pour soutenir les EIM au besoin.

Fonctions de remise en question

SP exécute une fonction de remise en question en effectuant un examen du caractère raisonnable des estimations de coûts des événements et de l'admissibilité des dépenses respectivement par l'intermédiaire de l'ECP et du vérificateur indépendant.

L'ECP met l'accent sur le caractère raisonnable des ressources requises par l'administration hôte pour appuyer les opérations de sécurité dirigées par la GRC. Cet examen, mené avant l'EIM proprement dit, aide SP à valider les ressources demandées et les estimations des coûts de sécurité. Le SLNA de 2016 a été le premier EIM pour lequel la fonction de l'ECP a été utilisée. Le rôle a été bien accueilli par l'administration hôte et considéré comme un processus de collaboration qui a permis une intervention efficace et la résolution de problèmes. Cette fonction a permis à SP et au vérificateur indépendant d'avoir une compréhension commune du plan de sécurité et de toute question à prendre en compte avant de valider les ressources demandées et d'effectuer la vérification.

À la suite d'un EIM, mais avant le remboursement des coûts de l'administration hôte, le vérificateur indépendant vérifie les coûts réels des opérations de sécurité. Le vérificateur détermine si l'administration hôte s'est conformée à l'accord de contribution et s'assure que les montants demandés sont admissibles au remboursement. Le *Guide de vérification des bénéficiaires* découlant du Cadre a été élaboré pour aider les administrations hôtes en énonçant les exigences nécessaires à la vérification. Le *Guide* fournit des renseignements sur les objectifs, la portée et la méthode de la vérification, ainsi que sur les lettres de recommandations. Pour le SLNA de 2016, le *Guide* a été jugé utile par l'administration hôte.

Le rôle du vérificateur indépendant a été jugé essentiel pour assurer la responsabilisation et la transparence dans le processus de remboursement des coûts de sécurité admissibles réclamés par l'administration hôte. On a signalé que le rôle s'est bien déroulé pendant le SLNA de 2016, en grande partie en raison de la participation précoce du vérificateur indépendant à la phase de planification de l'EIM.

Les fonctions de l'ECP et du vérificateur indépendant contribuent à accroître la responsabilisation envers les Canadiens, la transparence du Cadre, la transparence pour l'administration hôte et le

degré d'assurance pour SP en ce qui concerne la responsabilité de gestion en matière de surveillance.

4.2.2 Clarté des rôles et des responsabilités des partenaires

Les rôles et responsabilités des principaux partenaires participant à l'application du Cadre étaient généralement bien définis, bien compris et respectés. Cependant, il faudra mieux communiquer les rôles de SP et de la GRC en ce qui concerne l'admissibilité des événements.

Dans l'ensemble, les rôles et responsabilités des principaux partenaires qui participent à l'administration et à l'application du Cadre (c.-à-d. SP, la GRC et l'administration hôte) étaient généralement bien définis dans les documents officiels à l'appui de l'administration de la politique, comme les modalités et l'accord de contribution pour le SLNA de 2016. Cependant, les personnes interrogées ont indiqué qu'il faut utiliser un langage plus clair dans certaines sections des modalités afin d'améliorer la compréhension de l'application et de l'administration du Cadre. Par exemple, l'article 7.1 décrit le soutien des services de gestion des urgences sans indiquer clairement les coûts précis qui sont admissibles au remboursement.

La majorité des personnes interrogées ont déclaré que la relation entre SP et la GRC est positive et que les rôles et responsabilités de ces deux partenaires clés sont devenus plus clairs et mieux respectés depuis les modifications apportées au Cadre en 2014. Cependant, elles ont également fait savoir que d'autres clarifications des rôles pourraient permettre une plus grande harmonisation des activités et aider à éviter les problèmes d'applicabilité, comme la non-admissibilité de la Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de 2016. Les personnes interrogées ont souligné la nécessité pour SP de participer à toutes les discussions sur l'applicabilité du Cadre et d'être le seul responsable de l'activation du Cadre, selon les modalités. On a également suggéré que, bien que les modalités décrivent les rôles et les responsabilités de SP et de l'administration hôte, un document commun précisant les rôles de tous les partenaires serait utile.

Les rôles et responsabilités de l'ECP et du vérificateur indépendant ont été clairement définis dans les modalités et l'accord de contribution pour le SLNA de 2016. L'administration hôte a indiqué que l'explication de ces rôles dès le départ a contribué à bâtir la confiance et à améliorer les relations. Cette approche de collaboration entre l'ECP et le vérificateur indépendant a été considérée comme un facteur clé de leurs interactions fructueuses avec l'administration hôte pendant le SLNA de 2016.

Les personnes interrogées ont exprimé des points de vue partagés sur le niveau global de collaboration entre les partenaires fédéraux lors de la planification et de la gestion de l'EIM. Certaines personnes interrogées étaient d'avis que la collaboration entre les partenaires fédéraux était excellente, tandis que d'autres ont indiqué qu'il y avait encore des points à améliorer. Les personnes interrogées ont fait remarquer que, bien que le Cadre ait amélioré et officialisé la collaboration entre les partenaires fédéraux, des échéanciers serrés et des délais d'exécution rapides pendant la planification augmentent les pressions et nuisent aux activités de collaboration.

Cela témoigne de la nécessité que les rôles et les responsabilités soient clairement communiqués, compris et acceptés par tous les partenaires.

4.2.3 Pertinence des mesures du rendement du Cadre

Le Cadre est inclus dans le profil d'information sur le rendement du programme de services de police et d'application de la loi, conformément aux exigences de la *Politique* et de la *Directive sur les résultats* du CT. Toutefois, SP doit recueillir et communiquer les données pertinentes de façon continue.

Le programme est reflété dans le profil d'information sur le rendement (PIR) du programme de services de police et d'application de la loi. Cela remplace la stratégie de mesure du rendement qui a été créée à la suite des révisions de 2014 de la politique-cadre. Pour évaluer sa pertinence, l'évaluation a examiné la conformité avec la *Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement*[13] aux termes de la *Politique sur les paiements de transfert*[14] (2008) du CT et les exigences mises à jour en vertu de la *Politique* et de la *Directive sur les résultats* de 2016 du CT, ainsi que la mise en œuvre de la collecte de données.

L'évaluation a révélé que la stratégie de mesure du rendement de 2014 du programme comportait des indicateurs et des cibles utiles liés aux résultats du programme. Cependant, l'information sur les méthodes et les échéanciers de collecte de données n'a pas été incluse. Les quatre indicateurs inclus dans le PIR portent à la fois sur l'efficacité et l'efficience du programme et répondent aux exigences de la politique d'inclure la méthode de collecte de données et l'information en découlant. Le moment prévu pour toute activité de collecte de données est « après un événement international majeur ». Aucun outil ni formulaire de collecte de données n'a été élaboré.

Au cours des 18 années de mise en œuvre du Cadre, les données sur le rendement n'ont pas été recueillies ou déclarées de façon uniforme. Cela peut être le résultat de la conception du programme, car il n'y a pas de personnel affecté de façon continue au programme. Les ressources n'étant affectées qu'une fois un EIM est identifié.

[13] https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=19420
[14] https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13525

4.3 Rendement – Efficience et économie concernant la gestion des coûts de sécurité des événements internationaux majeurs

4.3.1 Chevauchement et synergie avec d'autres initiatives ou programmes fédéraux

Il y a d'autres programmes fédéraux qui traitent des coûts des services de police et de sécurité pour les événements, qui sont complémentaires et qui comblent les lacunes dans l'applicabilité du Cadre. Il est souhaité une approche centralisée du gouvernement du Canada pour les événements.

L'évaluation a porté sur le chevauchement et/ou la complémentarité possible entre le Cadre et d'autres programmes de contribution fédéraux à l'appui des coûts extraordinaires engagés par les administrations hôtes pour les services de police. En plus du Cadre, l'évaluation a cerné le PCESPCN, qui est un programme de contribution sous l'autorité du ministre de SP visant à rembourser à la Ville d'Ottawa les coûts des services de police admissibles, raisonnables et justifiables engagés relativement aux fonctions policières propres à la capitale nationale. Le programme a été créé à la suite des événements survenus au Monument commémoratif de guerre et sur la Colline du Parlement le 22 octobre 2014 et n'est pas nécessairement lié aux événements internationaux. La contribution maximale aux termes des modalités a été fixée à 2 millions de dollars par exercice à compter de 2015-2016, à l'exception de l'exercice 2017-2018 où la contribution maximale a été fixée à 3,2 millions de dollars pour tenir compte des coûts associés aux célébrations du 150e anniversaire du Canada. Les coûts supplémentaires liés aux services de police et à la sécurité associés à la visite royale lors de la fête du Canada de 2017 à Ottawa sont un exemple de coûts admissibles qui peuvent être couverts par le PCESPCN. Ce programme comble les lacunes pour les événements dans la capitale nationale jugés non admissibles à la couverture du Cadre.

L'évaluation a également permis de déterminer que le *Cadre pour la gestion et le financement des sommets de nature internationale dirigés par le premier ministre* de 1996 constituait une autre autorisation stratégique précise concernant les coûts associés aux sommets ou aux conférences dirigés par le premier ministre. Ce fonds relève du ministre d'Affaires mondiales Canada. Les personnes interrogées ont indiqué que, étant donné que les critères de désignation des événements ne sont pas clairs, le cadre d'AMC est souvent utilisé comme outil pour couvrir les coûts de sécurité des événements majeurs. Cela pourrait dénoter la nécessité pour le gouvernement fédéral de mettre en œuvre un programme plus souple assorti de critères d'admissibilité plus clairs afin de couvrir les coûts de sécurité des événements majeurs tenus au Canada.

Bien que ces deux programmes soient complémentaires au Cadre, la majorité des personnes interrogées ont indiqué qu'une approche centralisée du gouvernement du Canada pour les événements serait idéale[15]. On a proposé que, compte tenu du climat actuel, y compris

[15] Bien que les EIM concernent tous les ordres de gouvernement (fédéral, PT et municipalités), en vertu du Cadre, les administrations locales fournissent des services de sécurité et d'urgence au nom du gouvernement fédéral. Les personnes interrogées ont conclu que la participation de ces intervenants aux discussions de planification et de gestion des EIM dépendait du lieu de l'événement.

l'augmentation prévue de la fréquence des événements qui auront lieu au Canada, une approche fédérale centralisée pourrait s'appliquer à tous les types d'événements, y compris ceux qui ne sont pas dirigés par le PM ou un ministre. Dans ce contexte, le Cadre pourrait constituer une composante de l'approche globale des événements à grande échelle et n'être activé qu'au besoin. Les avantages possibles d'une approche centralisée pourraient comprendre une planification plus efficace, une gestion des connaissances par la stabilisation du personnel responsable des EIM, une activation plus rapide du Cadre et un forum permanent pour la gestion des problèmes et les leçons apprises.

4.3.2 Principaux facteurs de coûts associés aux événements internationaux majeurs

De multiples facteurs influent sur les coûts des EIM, y compris le délai entre l'annonce officielle et la date de l'événement, l'emplacement et les mesures de sécurité requises. Pour le SLNA de 2016, les coûts de personnel et d'exploitation et d'entretien étaient les principaux facteurs de coûts.

Un examen des données financières du SLNA de 2016 a révélé que cinq principaux facteurs de coûts représentaient 64,5 % du montant total versé à l'administration hôte. Un aperçu détaillé des renseignements financiers du SLNA de 2016 se trouve à l'annexe A.

Tableau 4 – Principaux facteurs de coûts pour le SLNA de 2016

Catégorie de dépenses	Sous-catégorie	Montant payé	Pourcentage du coût total de l'événement
Personnel			
	Personnel pour la capacité de pointe	1 944 950 $	
Total		**1 944 950 $**	**40 %**
Coûts d'exploitation et d'entretien			
	Coûts d'exploitation et d'entretien	268 418 $	
	Transport/repas/hébergement	327 816 $	
	Services d'urgence	423 769 $	
	Services intragouvernementaux	167 692 $	
Total		**1 187 695 $**	**24,5 %**

Source : Documents du programme

Les entrevues et l'examen des documents ont révélé que différents facteurs influent sur les principaux facteurs de coûts et, par conséquent, le coût total d'un EIM. Ces facteurs sont en grande partie liés au moment de la désignation de l'événement, au choix de l'emplacement et à la facilité relative de sécuriser l'endroit choisi. Les modifications apportées aux programmes des EIM ont une incidence sur les coûts des événements, car des ressources supplémentaires sont nécessaires pour tenir compte des changements touchant l'emplacement ou la programmation.

Bien que la plupart de ces facteurs échappent au contrôle de SP, les personnes interrogées ont suggéré des points à améliorer et des pratiques exemplaires qui pourraient aider à atténuer l'incidence de ces facteurs. Les suggestions comprennent l'établissement d'une liste des

administrations présélectionnées qui ont la capacité nécessaire au chapitre de la sécurité et de la logistique pour accueillir un EIM et le partage des coûts de sécurité supplémentaires avec l'administration hôte en fonction des répercussions économiques possibles de l'EIM sur la collectivité locale et les entreprises.

4.3.3 Mesures prises pour améliorer l'efficience et l'économie

Les fonctions de l'ECP et du vérificateur indépendant contribuent à l'administration efficace du Cadre par SP. Cependant, le processus d'approvisionnement pour remplir ces rôles n'est pas du tout souple et a créé des difficultés pour les aligner sur les échéanciers du Cadre. On a également constaté des pratiques non efficientes dans la gestion des approvisionnements et des biens.

Fonctions de remise en question de Sécurité publique Canada

Les rôles de l'ECP et du vérificateur indépendant se complétaient et ont aidé le programme à améliorer l'économie du Cadre. Bien que l'ECP n'ait pas mis l'accent sur l'aspect financier, puisqu'il a seulement évalué le caractère raisonnable des ressources requises, cette fonction a une incidence sur le coût global de l'événement, car elle complète l'attention particulière que le vérificateur a accordé aux coûts des ressources. Pour le SLNA de 2016, le vérificateur indépendant a contribué à une réduction de 2,55 % du total des demandes de remboursement de l'administration hôte, tel qu'il est présenté au tableau 5. Les réductions de coûts étaient principalement liées aux coûts du personnel pendant la phase de planification.

Tableau 5 – Sommaire financier du SLNA de 2016

Période du 10 mars au 31 juillet 2016	
Sommaire financier	**Total**
Montant des dépenses réclamées par le bénéficiaire – Demande finale	4 973 731 $
Montant non appuyé par la vérification	**(123 816 $)**
Montant non appuyé par la vérification en pourcentage	**(2,55 %)**
Montant appuyé par la vérification	4 849 915 $
Montant versé à l'administration hôte	4 849 915 $

Source : Rapport de vérification du SLNA

Le bénéficiaire a fait remarquer que l'expertise de l'ECP en matière de sécurité a joué un rôle important pour lui à l'étape de la planification, surtout lorsque des questions concernant l'admissibilité des ressources ont été soulevées. Il considérait également la participation précoce du vérificateur indépendant comme une amélioration positive ayant facilité un remboursement plus rapide. Un examen des données historiques a révélé une réduction, par rapport aux trois derniers EIM, du temps requis entre la fin d'un événement et le remboursement des coûts. Cette réduction a été particulièrement notable pour le SLNA de 2016. Cependant, il est trop tôt pour confirmer la mesure dans laquelle l'introduction de la fonction d'ECP a indirectement contribué à cette tendance. D'autres facteurs, comme la présentation rapide des documents soumis par l'administration hôte, ainsi que le lieu et la taille de l'événement, influent également sur la rapidité du remboursement. Par conséquent, même si l'ECP et le vérificateur indépendant peuvent faciliter

le processus de remboursement, les gains en efficience récents ne peuvent être attribués uniquement à ces fonctions[16].

Un modèle de passation de marchés a été utilisé pour acquérir les services de l'ECP et du vérificateur indépendant, étant donné que les EIM sont tenus occasionnellement et que cette expertise n'est pas requise par SP de façon continue. Il y avait suffisamment de données probantes pour confirmer que les deux fonctions s'appuient mutuellement bien, car chacune apporte un ensemble de compétences différent au processus de diligence raisonnable.

Toutefois, étant donné le besoin de doter ces rôles rapidement à cause des courts délais de planification, ce modèle a posé des difficultés. Les processus contractuels peuvent être longs et ne sont pas souples. De plus, bien que ces fonctions aient des jalons différents, elles étaient perçues par les répondants comme une fonction continue en raison de leur participation dès le début du SLNA de 2016. On a mentionné qu'un contrat plus souple intégrant une meilleure harmonisation des fonctions pendant toute la durée de l'événement pourrait être avantageux pour SP et l'administration hôte. L'examen des documents et les personnes interrogées ont laissé entendre que cette harmonisation pourrait permettre à l'ECP de conseiller le vérificateur indépendant pendant le processus de vérification et de valider davantage le caractère raisonnable des montants réels réclamés par les administrations hôtes.

Approvisionnement et gestion des biens dans le cadre d'événements

L'approvisionnement renvoie à toutes les activités contractuelles menées à l'appui de l'EIM et comprend l'acquisition de biens de sécurité comme des radios et des clôtures. Comme il est énoncé dans les modalités, il y a trois possibilités pour l'acquisition de biens de sécurité remboursables : la location de biens (les administrations hôtes sont remboursées à 100 % du coût); l'acquisition et la conservation de biens (remboursés à 50 % du coût); l'acquisition de biens et leur remise au gouvernement du Canada (remboursés à 100 % du coût). La gestion des biens renvoie au processus mis en place à la suite d'un EIM pour gérer les biens de sécurité acquis pour l'événement. Certaines personnes interrogées étaient d'avis que l'approche actuelle en matière d'approvisionnement et de gestion des biens pourrait être plus efficiente et efficace.

Conformément à la révision des coûts supplémentaires du SLNA de 2016 par l'ECP, la GRC et l'administration hôte ont décidé que des efforts seraient déployés pour acquérir l'équipement nécessaire au moyen d'une approche coopérative. Une analyse conjointe des options a été menée pour les acquisitions de ressources majeures de plus de 10 000 $. L'analyse conjointe des processus et des options d'approvisionnement comprenait les critères fondés sur les risques suivants : les éléments à considérer pour la planification, les facteurs de risque, les besoins du site, les besoins d'intervention stratégique et l'évaluation des menaces.[17] Les personnes interrogées ont mentionné que l'une des difficultés auxquelles l'équipe a été confrontée était la disponibilité limitée de clôtures de sécurité sur le marché nord-américain en raison du fait que le SLNA de 2016 n'était pas le seul événement majeur qui se tenait en Amérique du Nord à ce moment-là. Dans l'ensemble, l'investissement le plus important dans les biens a été l'achat de radios à conserver par

[16] Le Cadre respecte la norme de service du Ministère de 30 jours pour le paiement une fois qu'une facture approuvée est reçue.
[17] J.D. Neily Consulting Ltd. (2016). Examen indépendant par les pairs des coûts de sécurité supplémentaires pour le Sommet des leaders nord-américains (SLNA) de 2016.

le récipiendaire après l'événement. De plus, les besoins en matière d'acquisition de biens particuliers ont été comblés rapidement, sans possibilité de changements de dernière minute. Cela a peut-être entraîné des pratiques non efficientes.

Il n'y a pas de processus en place pour tenir compte des administrations hôtes qui achètent, à partir de l'inventaire des biens de la GRC, des biens ayant peut-être déjà été achetés pour des EIM antérieurs. De plus, les modalités ne précisent pas le rôle de la GRC dans la gestion des biens. Par conséquent, il est nécessaire de combler ces lacunes et de réduire les pratiques non efficientes possibles dans les processus d'approvisionnement et de gestion des biens.

Capacité de Sécurité publique Canada à réduire les coûts des événements

En ce qui concerne la capacité de SP à réduire les coûts de sécurité, l'un des enjeux les plus pressants à considérer est le choix du moment. Étant donné les délais serrés pour la planification des événements, les estimations de SP sont souvent élevées comparativement aux dépenses réelles[18] en raison du besoin d'estimations préliminaires dans le cadre des demandes de financement. Ces estimations sont ensuite influencées par les changements apportés aux plans des événements et l'évolution des besoins en matière de sécurité. Les personnes interrogées ont déclaré que la principale capacité de SP à réduire les coûts de sécurité résidait en l'application, à l'étape de la planification, de la fonction de remise en question, en particulier l'examen de l'ECP pour assurer le caractère raisonnable des ressources demandées par l'administration hôte. Voici d'autres possibilités de réduction des coûts mentionnées par les personnes interrogées :

- la gestion des biens par l'utilisation des ressources gouvernementales existantes et la création d'un inventaire national;
- l'interopérabilité simplifiée de l'équipement de communication;
- des lieux d'événements prédéterminés et évalués afin de réaliser des gains en efficience puisque les grandes villes disposent de plus de ressources que les plus petites.

5. CONCLUSIONS

5.1 Pertinence

Au cours des 20 dernières années, le contexte de sécurité mondial a subi des changements spectaculaires. Cela s'est traduit par une augmentation considérable des coûts de sécurité associés à l'organisation d'EIM. Les menaces qui nécessitent l'activation du Cadre persistent dans le contexte mondial d'aujourd'hui, tout comme l'engagement du Canada à accueillir des EIM, comme le Sommet du G7 de 2018. Par conséquent, la politique demeure pertinente et nécessaire.

Le Cadre est harmonisé avec les priorités du gouvernement fédéral et de SP, en ce qui concerne le fait de bâtir un Canada sécuritaire et résilient, et la capacité du Canada d'accueillir en toute sécurité des EIM dans le cadre de ses efforts visant à renforcer ses relations mondiales. Le Cadre est également harmonisé avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral et de SP en ce qui

[18] http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201104_01_f_35220.html#hd3a

concerne l'aide financière pour assurer une couverture de sécurité suffisante pendant les EIM, comme indiqué dans la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile* (2005).

5.2 Rendement – Efficacité

Parmi les principaux succès du programme, mentionnons le niveau de sécurité fourni lors d'événements antérieurs, le soutien fourni aux administrations locales, les fonctions de remise en question de SP et l'établissement d'événements prédésignés, ce qui accélère l'application du Cadre.

L'évaluation a révélé que le Cadre, une fois activé, fournit un mécanisme clair et structuré pour le remboursement des coûts de police et de sécurité aux administrations hôtes et qu'il s'aligne sur la *Politique sur les paiements de transfert* du CT. SP assume ses rôles associés aux fonctions d'administration et de remise en question en fournissant des renseignements pertinents à l'administration hôte et en effectuant un examen du caractère raisonnable des estimations des coûts des événements et de l'admissibilité des dépenses respectivement par l'entremise de l'ECP et du vérificateur indépendant. Les deux rôles ont été clairement définis et respectés au cours du SLNA de 2016 et ont apporté à SP un niveau d'expertise et de confiance qui n'est pas disponible à l'interne. Pour les EIM à venir, un ECP devrait être engagé pour l'ensemble de l'événement, de la planification jusqu'au remboursement.

Dans l'ensemble, les rôles et responsabilités des principaux partenaires participants à l'administration et à l'application du Cadre étaient bien définis dans la documentation officielle du Cadre. On a noté une collaboration accrue entre les partenaires fédéraux au cours du SLNA de 2016; toutefois, des échéanciers serrés pendant la planification ont des répercussions négatives sur les activités de collaboration. Cela témoigne de la nécessité d'assurer une compréhension commune des rôles et des responsabilités de tous les partenaires.

Les personnes interrogées ont noté de la confusion quant au moment où le Cadre est activé et aux critères utilisés pour désigner l'admissibilité d'un événement. Ces lacunes ont une incidence sur l'applicabilité du Cadre et sur sa capacité de répondre aux exigences en matière de coûts de sécurité pour les événements actuels et futurs. De plus, il est nécessaire de mieux communiquer les rôles de SP et de la GRC en ce qui concerne l'application du Cadre. Un cadre plus souple pourrait être nécessaire pour tenir compte de l'augmentation des coûts de sécurité et des divers facteurs qui influent sur la sécurité d'un événement. De plus, les critères d'admissibilité, y compris qui détient le pouvoir de demander la désignation de l'événement, et les coûts de sécurité admissibles, devraient être clairement définis et suffisamment souples pour garantir le remboursement des coûts raisonnables engagés par l'administration hôte.

Bien que le Cadre comporte des mesures du rendement, la collecte, l'analyse et la déclaration des données n'ont pas été effectuées de façon uniforme. Une surveillance supplémentaire entre les EIM pourrait être nécessaire.

5.3 Rendement – Efficience et économie

En plus du Cadre, l'évaluation a permis de relever deux programmes de contribution fédéraux qui appuient les coûts extraordinaires engagés par les administrations hôtes pour les services de police, soit le PCESPCN (géré par SP) et le *Cadre pour la gestion et le financement des sommets de nature internationale dirigés par le premier ministre* de 1996 (géré par AMC). Bien que ces programmes aient été jugés complémentaires et qu'ils comblent des lacunes dans l'applicabilité du Cadre, une approche centralisée du gouvernement du Canada assortie de critères d'admissibilité plus souples pourrait réduire davantage les pratiques inefficientes.

Les facteurs qui influent sur le coût des EIM sont en grande partie liés au processus de désignation, au moment et à l'emplacement de l'événement. Bien que la plupart de ces facteurs échappent au contrôle de SP, la principale option de SP pour réduire les coûts réside dans la phase de planification et dans l'application de ses fonctions de remise en question. SP a donné suite aux recommandations découlant de l'évaluation de 2012-2013 et a renforcé sa fonction de remise en question par la mise en œuvre du rôle de l'ECP. Le SLNA de 2016 a été le premier événement pour lequel cette fonction a été utilisée, et les rôles de l'ECP et du vérificateur indépendant ont contribué à réduire les coûts inutiles, à accroître la responsabilisation à l'égard des Canadiens, à assurer la transparence du Cadre et des administrations hôtes et à assurer un degré d'assurance pour SP en ce qui concerne la responsabilité de gestion en matière de surveillance.

6. RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'engagement continu du Canada à l'égard de l'organisation d'événements internationaux et des risques connexes en matière de sécurité, la sous-ministre adjointe du secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime devrait :

1. Examiner les critères de désignation des événements existants pour assurer la souplesse nécessaire pour respecter et valider les objectifs généraux du Cadre.
2. Réévaluer les critères d'admissibilité des coûts pour s'assurer qu'ils tiennent compte du risque et établir un équilibre approprié entre le contrôle et la souplesse afin d'aider les administrations à organiser des événements internationaux majeurs.
3. Veiller à ce que l'information sur le rendement soit recueillie et communiquée afin d'appuyer la prise de décisions en temps opportun basée sur des faits.

7. RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

La gestion du programme accepte toutes les recommandations et mettra en œuvre un plan d'action.

Recommandation	Mesures prévues	Date d'achèvement prévue
Examiner les critères de désignation des événements existants pour assurer la souplesse nécessaire pour respecter et valider les objectifs généraux du Cadre.	Un examen des critères de désignation d'événements existants est en cours dans le contexte de l'atelier 1 d'examen du Cadre sur l'approche du gouvernement à l'égard des événements internationaux majeurs, des autorités en matière de politiques et de financement, et des processus correspondants. La recommandation sera examinée au moyen d'un examen de l'admissibilité des événements, y compris un examen de la liste existante des événements désignés préautorisés et des critères d'admissibilité pour les événements désignés non approuvés.	Janvier 2019 Mars 2019
Réévaluer les critères d'admissibilité des coûts pour s'assurer qu'ils tiennent compte du risque et établir un équilibre approprié entre le contrôle et la souplesse afin d'aider les administrations à organiser des événements internationaux majeurs.	Entreprendre un examen des coûts admissibles et non admissibles dans le contexte de l'atelier 3 de l'examen du Cadre sur les modalités. En utilisant l'expérience du Sommet des leaders nord-américains de 2016 et du G7 de 2018, effectuer une analyse des diverses clauses dans les modalités en tenant compte de l'établissement de l'équilibre entre la diligence raisonnable, la souplesse et le caractère raisonnable des critères. Cette analyse comprendra un examen visant à déterminer si des circonstances différentes	Janvier 2019 Mars 2019

	justifient des modalités différentes, comme la taille, la portée, le sujet et le délai.	
Veiller à ce que l'information sur le rendement soit recueillie et communiquée afin d'appuyer la prise de décisions en temps opportun basée sur des faits.	Examiner la Stratégie de mesure du rendement de 2014 et le nouveau Profil d'information sur le rendement sur la police et l'application de la loi dans le cadre de l'atelier 7 de l'examen du Cadre sur la mesure du rendement.	Décembre 2018

ANNEXE A : RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DU SOMMET DES LEADERS NORD-AMÉRICAINS DE 2016

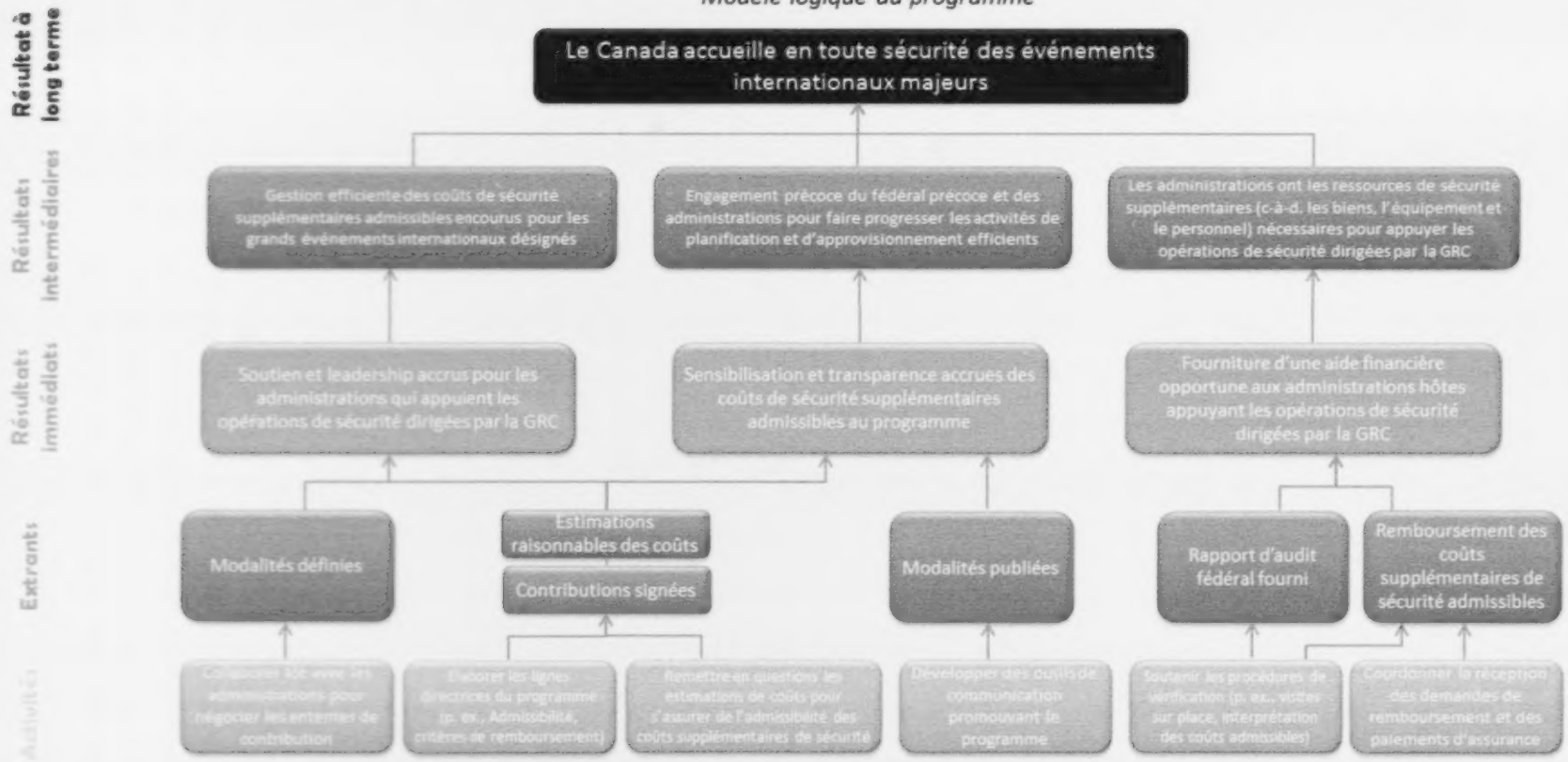
Période du 10 mars au 31 juillet 2016				
Catégorie de dépenses	**Montants réclamés**	**Rajustements**	**Montants vérifiés**	**Budget**
Coûts du personnel				
Équipe de planification – salaires réguliers et avantages sociaux	355 379 $	15 828 $	1 309 448 $	2 171 100 $
Équipe de planification – heures supplémentaires et avantages sociaux	238 708	(61 863)		
Heures supplémentaires et avantages sociaux des employés engagés dans des activités de déploiement et de démobilisation	508 561	4 225 (22 789)		
Salaires réguliers, heures supplémentaires et avantages sociaux des employés qui remplacent les employés réaffectés à une activité de déploiement et de démobilisation	271 399			
Personnel pour la capacité de pointe	1 905 666	53 161 (13 983) 106	1 944 950	2 188 000
Sous-total	**3 279 713**	**(25 315)**	**3 254 398**	**4 359 100**
Coûts d'exploitation et d'entretien				
Prime d'assurance – supplémentaire	54 000		54 000	440 000
Coûts de location des installations et d'aménagement	223 037		223 037	316 000
Télécommunications	268 418		268 418	278 000
Transport/repas/hébergement	359 433	(13 579) (777) (17 261)	327 816	422 000
Location de véhicules et carburant	51 960	(2 254)	49 706	66 000
Bureau	2 023		2 023	70 000
Équipement et fournitures d'exploitation	83 075	(4 019)	79 056	212 000
Services d'urgence	467 940	(48 972) 4 801	423 769	918 500
Services intragouvernementaux	184 132	(5 900) (10 540)	167 692	427 900
Sous-total	**1 694 018**	**(98 501)**	**1 595 517**	**3 150 400**
Total des coûts du personnel et des coûts d'exploitation et d'entretien	**4 973 731**	**(123 816)**	**4 849 915**	**7 509 500**
Fonds d'urgence	0	0	**0**	750 950
Sous-total	**0**	**0**	**0**	**750 950**
TOTAL	**4 973 731 $**	**(123 816 $)**	**4 849 915 $**	**8 260 450 $**

Source : Documents du programme

ANNEXE B : MODÈLE LOGIQUE

Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs

Modèle logique du programme



ANNEXE C : DOCUMENTS EXAMINÉS

B. Walton et D. Philpott (2011). *Special Event Security Planning & Management: Security Best Practices for All Levels of Government, Education & Corporate Events*. Government Training Inc. : Longboat Key (Floride).

Bureau of Justice Assistance, département de la Justice des États-Unis (2013). *Managing Large-Scale Security Events: A Planning Primer for Local Law Enforcement Agencies*.

Ville d'Ottawa (2017). Rapport d'activités du Sommet des leaders nord-américains.

Ville d'Ottawa (2017). Résumé des coûts du Sommet des leaders nord-américains.

J.D. Neily Consulting Ltd. (2016). Examen indépendant par les pairs des coûts de sécurité supplémentaires pour le Sommet des leaders nord-américains (SLNA) de 2016.

Bureau du vérificateur général du Canada (2011). Printemps 2011 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada. Chapitre 1 — Les dépenses pour les sommets du G8 et du G20 de 2010.

Service de police d'Ottawa (2017). Rapport d'activités du Sommet des leaders nord-américains à l'intention du gouvernement fédéral.

Sécurité publique Canada (2012). Application de la *Politique-cadre sur les coûts de la sécurité* pour les sommets du G8 et du G20 de 2010. Rapport sur les leçons apprises.

Sécurité publique Canada (2012). Évaluation de la *Politique-cadre sur les coûts de la sécurité* (2012-2013).

Sécurité publique Canada (2014). Stratégie de mesure du rendement pour le *Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs* de 2014.

Sécurité publique Canada (2016). Accord de contribution. Sommet des leaders nord-américains de 2016.

Sécurité publique Canada (2016). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 1 : Approche pangouvernementale à l'égard des événements internationaux majeurs. Document d'information.

Sécurité publique Canada (2016). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 1 : Approche pangouvernementale à l'égard des événements internationaux majeurs. Compte rendu de la deuxième réunion, 13 décembre 2016.

Sécurité publique Canada (2016). Modalités du *Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs*.

Sécurité publique Canada (2017). Application du sommaire de la *Politique-cadre sur les coûts de la sécurité*.

Sécurité publique Canada (2017). Guide de vérification des bénéficiaires – Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs.

Sécurité publique Canada (2017). Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Contexte.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Questions relatives à la documentation.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 1 : Approche pangouvernementale à l'égard des événements internationaux majeurs. Compte rendu de la troisième réunion, 24 mai 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 2 : Synchronisation de la GRC. Compte rendu de réunion, 13 juin 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Ateliers 3 et 4 : Modalités/Accord de contribution. Document d'information.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Ateliers 3 et 4 : Modalités/Accord de contribution. Compte rendu de réunion, 26 mai 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Ateliers 3 et 4 : Modalités/Accord de contribution. Compte rendu de réunion, 19 juin 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 6 : Fonctions d'examen par un pair et de vérification indépendante. Document d'information.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 6 : Fonctions d'examen par un pair et de vérification indépendante. Compte rendu de réunion, 2 mai 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Examen du Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs – Atelier 6 : Fonctions d'examen par un pair et de vérification indépendante. Compte rendu de réunion, 4 mai 2017.

Sécurité publique Canada (2017). Données sur le rendement – Cadre sur les coûts de sécurité des événements internationaux majeurs.

Sécurité publique Canada (2017). Modalités du *Programme pour les coûts extraordinaires des services de police de la capitale nationale*.

Spearhead Management Canada ltée (2017). Rapport de vérification des contributions. Sommet des leaders nord-américains de 2016.

Spearhead Management Canada ltée (2017). Rapport sur les leçons apprises. Sommet des leaders nord-américains de 2016.

Conseil du Trésor (1996). Cadre pour la gestion et le financement des sommets de nature internationale dirigés par le premier ministre.